

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
CAMPUS GOVERNADOR VALADARES
CURSO DE DIREITO**

EVANDRO NÁPOLI VIEIRA

**CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE JUÍZOS POLÍTICOS:
Uma análise sobre o controle judicial de atos do Legislativo e do Executivo pelo
Supremo Tribunal Federal**

**Governador Valadares
2023**

EVANDRO NÁPOLI VIEIRA

**CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE JUÍZOS POLÍTICOS:
Uma análise sobre o controle judicial de atos do Legislativo e do Executivo pelo
Supremo Tribunal Federal**

Artigo apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora Campus Governador Valadares, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito sob orientação do Prof. Dr. Mario Cesar Andrade.

**Governador Valadares
2023**

FOLHA DE APROVAÇÃO

EVANDRO NÁPOLI VIEIRA

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE JUÍZOS POLÍTICOS:

Uma análise sobre o controle judicial de atos do Legislativo e do Executivo pelo Supremo Tribunal Federal

Artigo apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, Campus Governador Valadares, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito submetida à Banca Examinadora composta pelos membros:

Orientador: Prof. Dr. Mario Cesar da Silva Andrade
Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF/GV

Prof. Dr. Braulio de Magalhães Santos
Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF/GV

Prof. Dr. Rosana Ribeiro Felisberto
Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF/GV

PARECER DA BANCA

() APROVADO

() REPROVADO

Governador Valadares, de de 2023.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Mario Cesar da Silva Andrade pela excelente orientação e paciência, na construção deste trabalho; e pela inspiração e incentivo pessoal nos anos que estive na universidade.

Aos meus pais, pelo apoio incondicional prestado, sempre solícitos, sendo um exemplo de vida a ser seguido.

Ao meu irmão, por muitas vezes ser razão e conforto, na loucura que foram todos estes anos.

Aos meus amigos, Emanuel, Fernanda, Gabriel Antônio, Gabriel Teixeira, Igor, Isabelle e Ketlen, pela amizade e por ser a rede de apoio que todo universitário necessita.

Ao *campus* de Governador Valadares e ao Corpo Docente da Universidade Federal de Juiz de Fora, por sua excelência e empenho na construção do curso de Direito.

Os anos de minha graduação, sem dúvida, não foram fáceis, agravados pela pandemia, pela transição presencial-digital e pelos ataques às universidades em todo país, mas não posso deixar de agradecer a todos aqueles que se fizeram presentes.

RESUMO

O presente artigo visa analisar o controle judicial, por parte do Supremo Tribunal Federal, sobre os atos dos Poderes Legislativo e Executivo. As tensões democráticas contemporâneas contribuíram para a instauração de um conturbado contexto de relações institucionais no país, evidenciando, por isso, a intrincada relação que se dá entre os três poderes, consubstanciada no princípio da separação dos poderes. Diante de um cenário político conturbado, amplia-se o número de questões judicializadas à Suprema Corte, ampliando-se, conseqüentemente, a atuação da Corte na política nacional, trazendo, por isso, de volta a este campo, discussões acerca da limitação da atuação do Supremo Tribunal Federal sobre os demais poderes republicanos. Temas como a judicialização da política e ativismo judicial sempre estiveram presentes nas discussões da política brasileira, cumpre analisar, portanto, a incidência desses atos no dia a dia das relações institucionais e, buscar estabelecer os critérios utilizados, se existirem, pelo Supremo Tribunal Federal em sua atuação, a partir da análise do histórico de decisões do tribunal. Adota-se como parâmetro crítico, o trabalho de José Ribas Vieira, Margarida Maria Lacombe Camargo e Alexandre Garrido da Silva. A presente pesquisa qualitativa, de viés jurídico-compreensivo, vale-se da análise bibliográfica de fontes doutrinárias, legislativas e jurisprudenciais, com destaque para decisões do STF frente a atos de atribuição e competência exclusiva dos Poderes Legislativo e Executivo. Conclui-se, por uma criteriologia estabelecida, pelo Supremo Tribunal Federal, sobre duas máximas, a amplitude do vácuo da norma e, sobretudo, o sopesamento dos possíveis impactos trazidos por uma decisão na ordem constitucional.

Palavras-chave: Controle judicial. Poder Executivo. Poder Legislativo. Relações institucionais.

ABSTRACT

This article aims to analyze the judicial review, by the Federal Supreme Court, over the acts of the Legislative and Executive Powers. Contemporary democratic tensions contributed to the establishment of a troubled context of institutional relations in the country, thus evidencing the intricate relationship that takes place between the three powers, embodied in the principle of separation of powers. Faced with a troubled political scenario, the number of issues brought before the Supreme Court increases, consequently expanding the Court's role in national politics, bringing, therefore, back to the political field, reflections on the limitation of action of the Federal Supreme Court over the other republican powers. Topics such as the judicialization of politics and judicial activism have always remained present in discussions of Brazilian politics, including analyzing, therefore, the incidence of these acts in the day-to-day of institutional relations and, seeking to establish the criteria used, if any, by the Federal Supreme Court in its performance, based on the analysis of the history of court decisions, bringing them conjuncturally, to the current circumstances of national democracy. The work of José Ribas Vieira, Margarida Maria Lacombe Camargo and Alexandre Garrido da Silva is adopted as a critical parameter. This qualitative research, with a legal-comprehensive bias, makes use of a bibliographical analysis of doctrinal, legislative and jurisprudential sources, with emphasis on STF decisions regarding acts of attribution and exclusive competence of the Legislative and Executive Powers. It concludes, by a criterion established by the Federal Supreme Court, on two maxims, the amplitude of the provisions of the norm and, above all, the weighing of the possible effects brought about by a decision in the constitutional order.

Keywords: Judicial Review. Executive Power. Legislative Power. Institutional relationships.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 OS FENÔMENOS RESPONSÁVEIS PELO PROTAGONISMO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E ATIVISMO JUDICIAL	10
3 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE JUÍZO POLÍTICO	14
3.1 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO CONTROLE DE ATOS DO PODER LEGISLATIVO	14
3.1.1 O STF NO CONTROLE DE ATOS DO PODER LEGISLATIVO	17
3.2 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O PODER EXECUTIVO: DAS PRERROGATIVAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA	20
3.2.1 DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE MEDIDAS PROVISÓRIAS	21
3.2.2 DOS ATOS POLÍTICOS DO PODER EXECUTIVO: EXTRADIÇÃO E INDULTO	23
4 CONCLUSÃO	26
REFERÊNCIAS	28

1 INTRODUÇÃO

No atual cenário político brasileiro, qualificado pelos constantes questionamentos dos limites estabelecidos pela Constituição Federal, proporcionado por representantes políticos que a todo tempo colocam em *xequê* a Democracia brasileira e os valores presentes na Magna Carta, o Supremo Tribunal Federal (STF) assume um papel central.

Como *guardião da Constituição*, é incumbência do Tribunal a defesa da democracia constitucional, responsabilidade que recebe destaque frente ao cenário político contemporâneo. Lado outro, tal posição não é isenta de questionamentos, a legitimação constitucional de seu papel não bastou frente às incessantes críticas da atuação do Tribunal pelos Poderes Legislativo e Executivo, proporcionando um cenário instável à democracia brasileira.

Neste cenário, o protagonismo do STF parece responder, por um lado, ao descrédito da população em relação aos representantes eleitos, advinda, por exemplo, dos episódios de corrupção e da crise econômica decorrente da pandemia do coronavírus e, por outro, à crescente expansão da judicialização de questões políticas derivadas da agitação do cenário democrático brasileiro. Dessa forma, percebe-se que o protagonismo da Corte é fomentado pelos desenhos institucionais que permitiram ao Tribunal atuar como arbítrio final das questões políticas, sociais e econômicas a ele judicializadas.

Nesta linha, a professora Margarida Lacombe Camargo (2020), em palestra realizada no 1º ciclo de Seminários Abertos do Departamento de Teoria do Direito da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ, cita o exemplo da judicialização da descriminalização do aborto, com a ADPF 442, pelo PSOL, partido com pouca representatividade no Congresso Nacional, o que impossibilita que tal proposta prospere perante o legislativo. Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal, aparece institucionalmente como via alternativa ao legislativo, legitimado pelo texto constitucional. A professora ainda, em outro trabalho, sustenta que com a abrangência valorativa e principiológica da Constituição, não há questão controvertida que não possa ser levada a apreciação da Corte Constitucional, “não há um espaço ‘vazio’ de Constituição” (VIEIRA; CAMARGO; SILVA, 2009, p. 77). A pesquisa realizada pelos autores confronta, então, duas esferas distintas de atuação do Tribunal, *a Judicialização da Política* e o *Ativismo Judicial*, promovendo um debate sobre o papel institucional do Tribunal frente aos demais Poderes da República.

É perceptível que o cenário político é responsável por moldar o comportamento das instituições. Uma maior tensão entre os poderes, com o aumento ou manutenção da

desconfiança do povo em relação a seus representantes eleitos, tende a favorecer a atuação do STF, tornando-o um órgão com maior carga de legitimidade frente à população, apesar de sofrer, atualmente, constantes e deliberados questionamentos.

Não se pode olvidar, entretanto, que a Constituição seja constantemente ressignificada para atender a novas situações, grupos ou cenários, estando o STF incumbido de garantir a efetividade e reprimir qualquer atuação que extrapole os limites do texto constitucional.

A presente pesquisa pretende analisar a possibilidade de definição de uma criteriologia ou *standarts* para a avaliação da atuação do Supremo Tribunal Federal como instituição garantidora da efetividade do texto constitucional, sobretudo, da democracia constitucional, para melhor identificação objetiva de casos de *ativismo judicial*. Busca-se examinar criticamente os critérios utilizados pelo Tribunal ao intervir em questões de competências de outros poderes da República, no controle de constitucionalidade de juízo político.

A presente pesquisa qualitativa, de viés jurídico-compreensivo, vale-se da análise bibliográfica de fontes doutrinárias, legislativas e jurisprudenciais, com destaque para decisões do STF frente a atos de atribuição e competência exclusiva dos Poderes Legislativo e Executivo. Metodologicamente, a pesquisa busca definir uma possível criteriologia para a identificação de decisões ativistas da Corte no controle de constitucionalidade de juízo político de atos emanados desses poderes.

Primeiramente, busca-se estabelecer as diferenças conceituais entre Judicialização da Política e Ativismo Judicial. Em seguida, adentra-se na análise principal, a atuação do STF no controle de constitucionalidade de juízo político, dedicando toda a seção à análise da atividade do STF frente aos poderes Legislativo e Executivo, no controle dos limites de suas atribuições. A seção seguinte investigará a possibilidade de definição de uma criteriologia de avaliação da atuação do Tribunal no controle de constitucionalidade de atos de juízo político.

2 PROTAGONISMO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E ATIVISMO JUDICIAL

A judicialização é um fenômeno jurídico recorrente na contemporaneidade, apoiada pela abrangência da Constituição Federal. Dessa forma, a resolução de controvérsias que envolvam questões sociais, morais, científicas ou políticas podem acabar levadas ao controle judicial de constitucionalidade. Com isso, o Supremo Tribunal Federal, instância máxima do Judiciário brasileiro, assume papel importante, como instituição guardiã da ordem constitucional.

Com isso, dá-se destaque para o fenômeno da *Judicialização da Política*, que se destaca contemporaneamente, inclusive no contexto político brasileiro, demarcado pelas relações instáveis entre os três poderes nos últimos tempos, aumentando o número de demandas remetidas ao Supremo Tribunal Federal (STF), colocando-o, por isso, em certo protagonismo, enquanto instância com a função de garantir a efetividade da ordem constitucional brasileira, dirimindo quaisquer conflitos, mesmo os políticos.

Questiona-se então, o que, de fato, é Judicialização da Política?

Ran Hirschl (2020) define o conceito como a transferência voluntária dos poderes de Estado ao Judiciário. Para o autor, esse movimento se origina de uma constituição abrangente, que engloba todas as circunstâncias da vida. Assim, Hirschl (2020) anota que quanto mais aspectos da vida civil são abordados pela Carta Magna, mais poder será transferido aos juízes. O Judiciário assume um papel central na garantia de direitos, principalmente na garantia de implementação de políticas públicas constitucionalmente necessárias, mas negligenciadas pelo cenário político.

Sobre o tema, os professores José Ribas Vieira, Margarida Maria Lacombe Camargo e Alexandre Garrido da Silva, trazem as dimensões dessa judicialização no Brasil, demonstrando a complexidade e os meandros do tema:

De um ponto de vista institucional, a judicialização da política define-se como um processo de transferência decisória dos Poderes Executivo e Legislativo para os magistrados e tribunais, que passam, dentre outros temas controversos, a revisar e implementar políticas públicas e rever as regras do jogo democrático. A partir de um enfoque mais sociológico, a judicialização das relações sociais ressalta o surgimento do Judiciário como uma “alternativa para a resolução de conflitos coletivos, para a agregação do tecido social e mesmo para a adjudicação da cidadania”. Por último, segundo uma perspectiva lógico-argumentativa, a judicialização também significa a difusão das formas de argumentação e decisão tipicamente jurídicas para fóruns políticos, institucionais ou não, representando, assim, a completa domesticação da

política e das relações sociais pela “linguagem dos direitos” e, sobretudo, pelo discurso constitucional. (VIEIRA; CAMARGO; SILVA, 2009, p. 76).

Segunda a diretriz trazida pelo modelo de Constituição escolhido pelo país,

(...) não há um espaço ‘vazio’ de Constituição, isto é, não há questão controvertida para a qual o texto constitucional não possa oferecer uma diretriz valorativa ou principiológica que circunscreva, em último caso, as opções político-normativas deliberadas e aprovadas pelo Legislativo, implementadas pelo Poder Executivo ou demandadas pela sociedade civil. (VIEIRA; CAMARGO; SILVA, 2009, p. 77).

Percebe-se, portanto, que o texto constitucional promulgado em 1988 torna o STF um *player* central nas relações políticas-institucionais do Brasil, pois, em um cenário político marcado por relações institucionais tensionadas e instáveis, sua participação política cresce com o número de demandas judicializadas.

De um ponto de vista social, a garantia da efetivação das políticas públicas dispostas constitucionalmente se faz uma das razões para o protagonismo do STF.

Segundo Boaventura de Sousa Santos (2011, p. 16), “a frustração sistemática das expectativas democráticas pode levar à desistência da democracia e, com isso, à desistência da crença no papel do direito na construção da democracia”. De fato, a democracia no Brasil parece ser constantemente questionada, evidenciando o perigo trazido pelas *promessas da modernidade* (SANTOS, 2011, p.13), em que a atuação do STF como instituição garantidora e estabilizadora do *status quo* político-democrático, parece figurar como garantia da concretização das políticas públicas demandadas pelo constituinte.

Nesse contexto, a figura do juiz se destaca como responsável pela realização do justo, como efetivador de políticas públicas (VIANNA et al., 1999, p.23). O protagonismo judicial não é consequência da judicialização da política, é consequência do desmantelamento do Estado Social (SANTOS, 2011, p.24).

Com a negligência ou inércia dos Poderes da República responsáveis pela elaboração e execução das normas constitucionais, o Judiciário se torna a instância a recorrer, como instância garantidora.

Por outro lado, na esfera política, o STF aparece como recurso estratégico para a minoria política, como um “terceiro turno de deliberação e votação” (VIEIRA; CAMARGO; SILVA, 2009, p. 78). A exemplo, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) possui 16 (dezesesseis) Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) propostas nos anos de 2021 e 2022 e 2 (duas) Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs), totalizando 18 (dezoito) ações de controle propostas nos últimos dois anos. Em contraponto, o União Brasil,

partido com maioria no Congresso no mesmo período, aparece com apenas uma ação proposta junto à Corte. Evidenciando, portanto, que o STF também figura como importante fator da política legislativa.

Para Hirschl (2020), tal fenômeno justifica-se por um temor à ditadura da maioria, ou seja, reflete uma profunda desconfiança na própria democracia, no sistema de governo majoritário, valendo-se do Judiciário, enquanto órgão contramajoritário instituído como “interventor”.

Em contraponto ao fenômeno de Judicialização da Política, tem-se o fenômeno do *Ativismo Judicial*.

Para Georges Abboud, o fenômeno se caracteriza pela “atuação dos juízes a partir de um desapego da legalidade vigente (...) para fazer prevalecer, por meio da decisão, sua própria subjetividade” (ABBOUD, 2022, p. 23-25). Para o autor, em regra, o ativismo judicial se caracteriza pela *usurpação*, pelo Judiciário, de competências dos demais Poderes da República.

Percebe-se que, apesar de *circularem* pelas mesmas áreas, são conceitos diferentes. Nesse sentido, os professores José Ribas Vieira, Margarida Maria Lacombe Camargo e Alexandre Garrido (2009) dispõe que:

Apesar de muito próximos, os fenômenos da judicialização e do ativismo judicial não se confundem. O ativismo judicial pode ser descrito como uma atitude, decisão ou comportamento dos magistrados no sentido de revisar temas e questões – *prima facie* – de competência de outras instituições. Dentre outros fatores, o ativismo judicial é exercitado em contextos de inércia, deliberada ou não, dos demais poderes de Estado. Em casos politicamente custosos, os Poderes Legislativo e Executivo podem, de um modo estratégico, por meio de uma inércia deliberada, abrir um espaço para a atuação ativista dos tribunais. Temas profundamente controvertidos, sem perspectiva de consenso na sociedade, tais como a abertura dos arquivos da ditadura militar, uniões homoafetivas, aborto, entre outros, têm os seus custos políticos estrategicamente repassados para os tribunais, cujos integrantes não precisam passar pelo crivo do voto popular após suas decisões.

Por sua vez, a judicialização da política, mais ampla e estrutural, cuidaria de macrocondições jurídicas, políticas e institucionais que favoreceriam a transferência decisória do eixo Poder Legislativo-Poder Executivo para o Poder Judiciário (VIEIRA; CAMARGO; SILVA, 2009, p. 81).

Tem-se atualmente pendente de julgamento pelo STF, a ADPF 442, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), com representação minoritária no legislativo, que pretende a descriminalização do aborto voluntário até o terceiro mês de gestação

A controvérsia envolvida na ADPF versa sobre prerrogativas constitucionais inerentes à saúde, vida digna, liberdade da mulher e, supondo que a Corte decida pela constitucionalidade, tal decisão poderia ser classificada como ativista. Afinal, dada a natureza da demanda, caberia ao STF, órgão contramajoritário, proferir decisão sobre um tema que traz discussões em diversas áreas como já mencionado. Em se tratando deste caso específico, tem-se que o aborto voluntário não está previsto expressamente no texto constitucional e, em tese, tal decisão demandaria da corte, manobra interpretativa.

Dessa forma, tem-se que, o órgão legitimado, em regra, para a atividade de legislar, é, redundantemente, o Poder Legislativo, sendo a inércia deste, a responsável por tal demanda ser remetida ao Judiciário.

Vê-se ainda a dimensão política da judicialização na autoria do PSOL, que obteve força política para levantar a pauta nas deliberações do Legislativo.

Por fim, o protagonismo contemporâneo do STF se dá sob a égide destes dois fenômenos – Judicialização da Política e Ativismo Judicial – que, em conjunto, conseguem colocar a instituição no centro da plataforma política brasileira, responsabilizando-a por decisões que podem alterar paradigmas da democracia brasileira.

Nota-se, portanto, que munido de suas prerrogativas constitucionalmente estabelecidas, o Supremo Tribunal Federal encontraria sua esfera de atuação limitada frente aos inúmeros casos a ele judicializados, não sendo ele o legitimado para impor uma série de demandas de competência de outros poderes, a exemplo, além da interrupção voluntária da gestação anteriormente citada, a pesquisa com células-tronco embrionárias e a interrupção da gestação de fetos anencefálicos, que estão na esfera das políticas públicas de governo, relacionadas à saúde. Todavia, ao proferir decisões sobre estes casos, a Corte expõe seu comportamento ativista, ampliando sua esfera de atuação.

Assim, faz-se necessário analisar como se dá a atuação do STF no controle judicial dos atos dos demais poderes da República, buscando entender efetivamente a prática decisória da Corte em atos que envolvam juízos eminentemente políticos.

3 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE JUÍZO POLÍTICO

A relação institucional entre os poderes se tornou tema frequente na arena democrática brasileira, sendo um dos temas discutidos pelo atual Presidente da República em seu discurso de posse, segue o trecho: “Registro a atitude extremamente responsável do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União frente às situações que distorciam a harmonia dos poderes” (SILVA, 2023).

Nessa linha, esta seção buscará analisar como se dá o controle judicial de constitucionalidade pelo STF de atos dos demais poderes da República que envolvam destacado juízo político.

Primeiramente, são analisados os parâmetros para o controle dos atos do Poder Legislativo, incluindo as chamadas questões *interna corporis*. Em um segundo momento, aborda-se o controle judicial de atos do Poder Executivo.

3.1 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO CONTROLE DE ATOS POLÍTICO DO PODER LEGISLATIVO

Sobre o controle judicial de atos que envolvam destacado juízo político do Poder Legislativo pelo STF, importa ressaltar o *Tema 1.120* delimitado pela Corte nos seguintes termos:

Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria *interna corporis*. (BRASIL, 2021)

O *leading case* do referido tema é o Recurso Extraordinário (RE) n. 1.297.884, caso em que se discutiu, a inconstitucionalidade formal do art. 4º da Lei nº 13.654/18 (BRASIL, 2021).

Em específico, o referido dispositivo, alterou o Código Penal (CP), revogando o inciso I do § 2º do art. 157, conhecido como o dispositivo da majorante pelo uso de arma branca (BRASIL, 2021).

No caso concreto, o autor assaltou um ônibus de transporte coletivo, ameaçando motorista e cobrador com uma faca. Ele foi preso em flagrante e condenado pelo Juizado

Especial Criminal de Planaltina à pena definitiva de seis anos, dois meses e vinte dias de reclusão, mais quatorze dias-multa, aplicando-se a majorante presente no inciso I, do artigo 157, do CP, pelo emprego de arma branca (BRASIL, 2021).

Em seguida, a defesa recorreu, e, dentre outros pedidos, requereu o afastamento da majorante pelo uso de arma branca, visto que já se encontrava revogada, nos termos da Lei nº 13.654, de 23 de abril de 2018. Entretanto, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDFT) manteve a aplicação da majorante no julgamento da apelação, alegando, incidentalmente, a inconstitucionalidade do dispositivo em tela, argumentando vício processual no procedimento legislativo que culminou no referido dispositivo (BRASIL, 2021).

O que teria ocorrido é que, o dispositivo (que figurava no texto inicial do Projeto de Lei do Senado (PLS) n. 149/2015, como art. 3º) e foi efetivamente aprovado perante a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), por um erro material, não constou da publicação do Diário do Senado Federal n. 171, de 10 de novembro de 2017, nos termos do que determina o art. 91, § 2º, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), sendo corrigido à posteriori, sendo a correção disponibilizada no dia 20 de novembro de 2017 (BRASIL, 2021).

Dessa forma, o acórdão entendeu que tal erro, resultou em prejuízo insanável ao processo legislativo, prejudicando a deliberação dos senadores, quanto à faculdade de interposição do recurso previsto no art. 91, §§ 3º e 4º, do RISF, que tem fundamento constitucional (art. 58, § 2º, inciso I, da CF) (BRASIL, 1988):

Regimento Interno do Senado Federal	Constituição Federal
Art. 91. Às comissões, no âmbito de suas atribuições, cabe, dispensada a competência do Plenário, nos termos do art. 58, § 2º, I, da Constituição, discutir e votar:	Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.
§ 2º Encerrada a apreciação terminativa a que se refere este artigo, a decisão da comissão será comunicada ao Presidente do Senado Federal para ciência do Plenário e publicação no Diário do Senado Federal.	§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:
§ 3º No prazo de cinco dias úteis, contado a partir da publicação da comunicação referida no § 2º no avulso eletrônico da Ordem do Dia da sessão	I - Discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário,

seguinte, poderá ser interposto recurso para apreciação da matéria pelo Plenário do Senado.	salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;
---	---

Tabela de autoria do autor

Diante do insucesso das postulações do réu, este interpôs RE, em que a Defensoria Pública defendeu a tese, que posteriormente seria objeto do Tema 1.120 do STF, de não ser possível o controle jurisdicional em relação à interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas (BRASIL, 2021).

O STF entendeu ser *defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria interna corporis* (BRASIL, 2021).

Com o objetivo de se estabelecer uma criteriologia do controle de constitucionalidade de juízos políticos, é necessário que os parâmetros de controle sejam adequados às disposições de governança estabelecidas no texto constitucional, como o princípio da separação de poderes. Mais além, não há de se olvidar que os poderes do Estado, atuam em âmbitos distintos, por mais que possam haver relações institucionais a serem estabelecidas, não é possível ao STF, por vezes, mensurar os impactos de suas decisões sobre os demais Poderes da República, tampouco conhecer o dia a dia e os meandros atinentes a cada poder.

Nesse sentido, um dos exemplos mais esclarecedores foi o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4029, ajuizada pela Associação Nacional dos Servidores do Ibama, quando o Tribunal entendeu que a conversão da Medida Provisória (MP) nº 366/2007 em lei sem análise prévia da comissão mista de senadores e deputados – como prevê a Constituição – indicava um vício da lei (BRASIL, 2012).

Entretanto, tal decisão teve que ser revista logo no dia seguinte, após a Advocacia Geral da União (AGU) alegar que, como consequência da decisão, mais de 500 leis convertidas sem a análise prévia da comissão mista poderiam, da mesma forma, ser declaradas inconstitucionais. Após essa manifestação, os Ministros alteraram o resultado do julgamento e especificaram que a decisão teria efeitos *ex nunc* (BRASIL, 2012).

Percebe-se que esse caso envolveu relações institucionais entre os três Poderes da República e demonstra que o STF não está munido de conhecimento especializado e vasto sobre o funcionamento interno destes.

Portanto, o STF não está isento de analisar a dimensão política das consequências de suas decisões. Assim, o juízo político torna-se tema central no controle de constitucionalidade, em especial diante do crescente destaque auferido pela Corte recentemente.

Para Ana Paula de Barcellos (2021), a jurisprudência do STF oferece indicadores utilizados que podem servir como parâmetros para o controle de atos que envolvam juízos políticos.

No Habeas Corpus (HC) nº 129.129, que tratava se a sessão de votação da proposta de emenda constitucional (PEC) 171/93 seria aberta ao público ou não. A referida PEC tratava da proposta de redução da maioria penal, tema deveras controverso, para o qual o Congresso determinou que a votação pelo plenário da Câmara não seria aberta ao público, sendo impedida a entrada dos cidadãos nas galerias da Casa (BRASIL, 2019).

Claramente, o caso envolvia uma questão *interna corporis* da Casa Legislativa. Entretanto, foi deferido o HC, sob o argumento de clara e expressa violação a preceitos constitucionais, como o direito de ir e vir, cidadania e participação democrática (BRASIL, 2019).

No Mandado de Segurança (MS) 24.831, o STF reconheceu o direito de minoria parlamentar à efetiva criação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), interpretando, à época, normas regimentais do Congresso. A disposição relatada foi deferida também sob o cânone de violação de preceitos constitucionais, entretanto, a fundamentação principal foi a violação do direito de oposição, em prejuízo do caráter democrático do processo legislativo (BRASIL, 2005, p. 72).

Ainda envolvendo decisões relativas a CPI pelo STF:

(...) o STF reconheceu às pessoas convocadas para depor perante CPIs o direito ao silêncio como garantia contra a não-autoincriminação, independente do conteúdo de normas regimentais¹. O STF exige igualmente que as deliberações que pretendam impor medidas restritivas de direitos sejam fundamentadas² e decididas pelo colegiado³, além de ter decidido que a competência “própria das autoridades

¹ “É jurisprudência pacífica desta Corte a possibilidade de o investigado, convocado para depor perante CPI, permanecer em silêncio, evitando-se a autoincriminação, além de ter assegurado o direito de ser assistido por advogado e de comunicar-se com este durante a sua inquirição. (...) Considerando a qualidade de investigado convocado por CPI para prestar depoimento, é imperiosa a dispensa do compromisso legal inerente às testemunhas. Direitos e garantias inerentes ao privilégio contra a autoincriminação podem ser previamente assegurados para exercício em eventuais reconvoções.” (BRASIL, 2010).

² “Deliberação da CPI/Petrobras que, embora não abrangente do domicílio dos impetrantes, ressentir-se-ia da falta da necessária fundamentação substancial. Ausência de indicação, na espécie, de causa provável e de fatos concretos que, se presentes, autorizariam a medida excepcional da busca e apreensão, mesmo a de caráter não domiciliar.” (BRASIL, 2015).

³ “O princípio da colegialidade traduz diretriz de fundamental importância na regência das deliberações tomadas por qualquer CPI, notadamente quando esta, no desempenho de sua competência investigatória, ordena a adoção de medidas restritivas de direitos, como aquelas que importam na revelação (disclosure) das operações financeiras ativas e passivas de qualquer pessoa. A legitimidade do ato de quebra do sigilo bancário, além de supor a plena adequação de tal medida ao que prescreve a Constituição, deriva da necessidade de a providência em causa respeitar, quanto à sua adoção e

judiciais” de que trata a Constituição não incluem providências submetidas a reserva de jurisdição (BARCELLOS, 2021, p. 443)⁴.

A jurisprudência do STF parece indicar que o critério estabelecido no Tema 1.120 não é um paradigma “intransponível” para os Ministros em suas relações com o Poder Legislativo.

Dessa forma, qual seria então o critério diretor do STF quando se depara com questões internas do Poder Legislativo?

Ana Paula de Barcellos (2021) dispõe sobre quatro grupos de normas que invocariam a atuação do STF, servindo de parâmetros de decisão para o Tribunal:

O *primeiro grupo* de normas constitucionais que mobilizam o controle judicial de atos do Legislativo são direitos individuais. O STF entende - com toda razão - que o Legislativo, como qualquer órgão estatal, deve respeito aos direitos individuais assegurados pela Constituição de 1988, como o direito de ir e vir, o direito ao contraditório e a ampla defesa, o direito à privacidade e a eventuais sigilos que ele autorize, bem como à proteção de dados e do domicílio, dentre outros. Assim, seja na organização interna das Casas Legislativas, seja na sua atuação de fiscalização ou de aplicação de sanções, tais direitos individuais previstos pela Constituição têm sido considerados fundamentos válidos para a intervenção judicial na atividade do Poder legislativo, ainda que para tanto seja necessário examinar, interpretar ou mesmo invalidar norma interna das Casas Legislativas.

Um *segundo grupo* de normas constitucionais reúne previsões que a Corte tem identificado como prerrogativas dos próprios parlamentares e sobretudo das minorias parlamentares. Outras decisões do STF, além das discutidas aqui sobre o direito das minorias à instauração de CPIs, poderiam ser incluída aqui, como aquelas que autorizam os parlamentares a impetrar mandado de segurança contra processo legislativo que vise à deliberação de proposição tendente a abolir cláusula pétreia. Tais decisões não foram examinadas aqui pois não se relacionam diretamente com o tema das questões “*interna corporis*”.

Um *terceiro grupo* de normas diz respeito à separação de poderes e à preservação do Legislativo - de seu funcionamento adequado e de suas funções - em face do Executivo. O exemplo aqui é a decisão proferida no MS 27.931, que consagrou o entendimento firmado pelo Presidente da Câmara acerca das matérias que sofreriam o efeito obstativo das medidas provisórias. De toda sorte, não é irrelevante observar que o STF entendeu que poderia intervir em uma disputa interna entre os próprios parlamentares sob o fundamento de preservar a separação de poderes e os controles recíprocos que ela exige, reconhecendo o impacto que a dinâmica do presidencialismo brasileiro e das relações entre maioria e minoria parlamentar têm sobre esses elementos constitucionais.

efetivação, o princípio da colegialidade, sob pena de essa deliberação reputar-se nula.” (BRASIL, (2009)

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 33.663, Rel. Min. Celso de Mello, publicado em 18 ago. 2015: “Impossibilidade jurídica de CPI praticar atos sobre os quais incida a cláusula constitucional da reserva de jurisdição, como a busca e apreensão domiciliar (...). Possibilidade, contudo, de a CPI ordenar busca e apreensão de bens, objetos e computadores, desde que essa diligência não se efetive em local inviolável, como os espaços domiciliares, sob pena, em tal hipótese, de invalidade da diligência e de ineficácia probatória dos elementos informativos dela resultantes. Deliberação da CPI/Petrobras que, embora não abrangente do domicílio dos impetrantes, ressentir-se-ia da falta da necessária fundamentação substancial. Ausência de indicação, na espécie, de causa provável e de fatos concretos que, se presentes, autorizariam a medida excepcional da busca e apreensão, mesmo a de caráter não domiciliar.”

Por fim, um *quarto grupo* de normas constitucionais congrega as previsões da Constituição de 1988 acerca do processo legislativo em suas conexões com o devido processo legislativo, com a democracia, com a cidadania, com a necessidade de transparência e prestação de contas e com a garantia de condições para que o controle e participação sociais sejam levadas a cabo nesse contexto. Diferentemente do segundo grupo referido acima, aqui o STF visualiza um direito difuso da sociedade a que tais elementos constitucionais sejam respeitados, e não apenas dos parlamentares (BARCELLOS, 2021, p. 452).

A teoria apresentada *supra* pela autora procura estabelecer os parâmetros de atuação do STF no controle judicial de atos do legislativo. Com isso, delimita a esfera de ação da Corte sobre quatro grupos de normas distintos. Todavia, vê-se que o estabelecimento de parâmetros para o STF para o caso, pode ser simplificado, uma vez que, sua atuação se dá pelo sopesamento de suas decisões sobre o contexto político, econômico e social contemporâneo, buscando preservar a ordem constitucional vigente.

Sendo assim, pela avaliação da jurisprudência da Corte, nota-se a relevância com a qual são tratadas tais questões, com decisões, em sua maioria, partindo de deliberações colegiadas, com a preocupação de fundamentar nitidamente os acórdãos. A título de exemplo, têm-se a ADI n. 4.029, mencionada *supra*, onde a Corte altera a decisão frente a questão de ordem suscitada pela AGU.

Em todas as decisões relatadas, o STF parece buscar minimizar eventuais conflitos políticos com o Legislativo.

Assim, o critério estabelecido no Tema 1.120, envolvendo a interpretação e aplicação das normas regimentais, perde vez para um parâmetro subjetivo, envolvendo a relevância do caso para a ordem constitucional vigente, bem como seus respectivos impactos. Essa análise inclusive supera o sopesamento de possíveis restrições ou violações a princípios.

O STF não é um órgão exclusivamente judicial, tendo também sua atividade repercussões políticas, logo, deve entender os enfrentamentos políticos e considerar as consequências político-sociais de suas decisões (HIRSCHL, 2020, p. 289-334).

Desse modo, se vê necessário que a Corte esclareça e estabeleça de forma aprimorada critérios objetivos, a fim de evitar a insegurança trazida pela discricionariedade dos critérios subjetivos, para que assim possa ser assegurado um núcleo que traga higidez à democracia brasileira contemporânea, como fez no tocante ao controle de constitucionalidade de atos do Poder Executivo, estabelecendo sólida jurisprudência.

3.2 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O PODER EXECUTIVO: DAS PRERROGATIVAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

A democracia brasileira contemporânea foi marcada, nos últimos anos, por uma crescente tensão entre o Supremo Tribunal Federal e o Poder Executivo, à época chefiado pelo ex-presidente Jair Bolsonaro. O ex-presidente não poupou ataques aos Ministros da Corte sempre que teve oportunidade. De relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, um dos membros que viria a se tornar um dos principais alvos dos ataques promovidos pelo ex-presidente e seus simpatizantes, o inquérito 4781, popularmente conhecido como o Inquérito das Fake News, foi o estopim para a tensão Judiciário-Executivo que viríamos a conhecer nos anos seguintes do governo. Entretanto, é válida a recordação também, que antes mesmo da posse, já era possível identificar a postura daquele que viria a ser o 38º presidente da república brasileira frente ao STF, quando se vê declarações emitidas por seus familiares, no seguinte teor: “*Se quiser fechar o STF, sabe o que você faz? Não manda nem um jipe. Manda um soldado e um cabo. Não é querer desmerecer o soldado e o cabo*”⁵.

Outros conflitos entre os poderes também ocorreram durante o período de governo, a prisão do presidente do PTB, Roberto Jefferson, a demanda pelo voto impresso, a criminalização da homofobia e, o que gerou uma das maiores crises institucionais da atualidade, a pandemia do coronavírus, onde o Supremo Tribunal Federal precisou agir em diversos momentos para garantir, sobretudo, a integridade e o respeito a direitos fundamentais.

Não obstante, é conhecido que os últimos anos da democracia brasileira foram marcados por uma das maiores tensões Judiciário-Executivo de sua história, desde 1988. Entretanto, como se verá a seguir, os parâmetros relativos ao controle de constitucionalidade dos atos políticos de prerrogativa do Poder Executivo, já estão solidamente formados na jurisprudência do tribunal, diferentemente das complexidades que se vê nas relações entre Judiciário-Legislativo.

Para tal demonstração, escolheu-se algumas das prerrogativas atinentes ao Poder Executivo, para que se possa proceder com esta análise. Em um primeiro momento, será

⁵ Em um vídeo que circulou nas redes sociais, Eduardo Bolsonaro, deputado Federal mais votado da história do país, diz que bastam um soldado e um cabo para fechar o STF. A afirmação foi feita durante uma palestra em julho deste ano em resposta a um questionamento sobre uma possível ação do Exército, caso Jair Bolsonaro fosse impedido de assumir a presidência por alguma decisão do Supremo. Sobre o assunto:<<https://www.migalhas.com.br/quentes/289602/bastam-um-soldado-e-um-cabo-para-fechar-stf--afir-ma-filho-de-bolsonaro-em-video>>

estudado como é realizado o controle de constitucionalidade de medidas provisórias (MPs) pelo STF. *À posteriori*, avaliar-se-á, em conjunto, os atos políticos de prerrogativa do presidente, extradição e indulto natalino.

3.2.1 Do controle de constitucionalidade de medidas provisórias

A medida provisória (MP) é ato normativo com força de lei editado pelo Poder Executivo em situações de *relevância e urgência*. Apesar de sua produção imediata de efeitos, para sua efetivação em lei ordinária, é necessário a apreciação do ato normativo pelo Congresso Nacional (art. 62, CF) (BRASIL, 1988).

Por se tratar de ato normativo, pode-se analisar a incidência do controle de constitucionalidade da medida provisória sobre os dois aspectos clássicos, inconstitucionalidade material e inconstitucionalidade formal.

Quando se trata da inconstitucionalidade material, tal análise se dá, comumente, na análise da manutenção temática da MP *quando de sua conversão em lei*, uma vez que seu texto pode ser objeto de emendas parlamentares. Afinal, para a conversão das MPs em lei, é necessário sua apreciação pelo Congresso Nacional que poderá propor alterações.

Sendo assim, o Legislativo pode alterar o núcleo temático do texto das MPs?

O STF entende pela impossibilidade desta alteração, apesar do uso desta pelo Legislativo brasileira, na tentativa de eludir os trâmites atinentes ao processo legislativo brasileiro. A Corte, firmou entendimento de que as emendas parlamentares que falharem na manutenção da pertinência temática com o objeto das MPs, serão inconstitucionais:

Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória (BRASIL, 2016, p. 2)⁶.

⁶ “Reconhecer que a prática sistemática da edição de emendas em processo legislativo de conversão em lei com conteúdo temático distinto daquele da Medida Provisória sob o escrutínio do Congresso Nacional demonstra desobediência sistemática à moldura institucional construída pela Constituição, não significa, necessariamente, o reconhecimento da inconstitucionalidade de todas as leis de conversão promulgadas até a presente data, incluindo a Lei objeto desta ADI. Isso se dá por razões de duas ordens distintas. Primeiramente, pois se trata da primeira oportunidade em que esta Corte teve para enfrentar o tema e fixar, enquanto órgão a que compete a guarda da Constituição, o seu entendimento. Compreender de modo distinto seria subtrair do debate institucional a possibilidade de diálogo entre os diversos braços do Estado brasileiro sobre o tema. Em segundo lugar, a manifestação desta Corte ocorre após tal prática, no plano fático, encontrar-se arraigada, resultando na aprovação de um grande volume quantitativo de leis de conversão em que foram realizadas emendas parlamentares tratando de objetos distintos daqueles das Medidas Provisórias em análise. Tais elementos conjugados

Percebe-se que, a Corte já estabeleceu certos parâmetros para o controle nesses casos.

No que tange à inconstitucionalidade formal da Medida Provisória, um primeiro aspecto a ser avaliado é a presença dos pressupostos de *relevância e urgência*.

Tais aspectos dizem respeito a um *juízo político* realizado pelo Chefe do Poder Executivo, sendo prerrogativa única deste.

A discussão envolve o enfrentamento da discricionariedade do juízo político do Chefe do Poder Executivo no exercício de suas prerrogativas, em face do princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, CF) (BRASIL, 1988).

No julgamento da ADI 2.527 MC, o STF firmou entendimento de que “somente admite o exame jurisdicional do mérito dos requisitos de relevância e urgência na edição de medida provisória em casos excepcionalíssimos, em que a ausência desses pressupostos seja evidente” (BRASIL, 2007).

Portanto, a Corte Suprema não entende que a análise dos seguintes pressupostos pelo Judiciário possa suscitar quaisquer conflitos institucionais, sendo plausível que esses requisitos passem pelo exame de constitucionalidade. Afinal, a Constituição Federal estabelece que os pressupostos de relevância e urgência são requisitos de validade das MPs, portanto, estão sujeitos ao controle judicial para evitar que sua finalidade seja desvirtuada.

Entretanto, quando da conversão das MPs em lei, há a possibilidade de convalidação pelo Congresso Nacional dos pressupostos de relevância e urgência, o que obstará deliberação posterior pela Corte pelos mesmos requisitos.

Tal disposição se faz presente no art. 62, § 5º, CF, incluído pela Emenda Constitucional (EC) nº 32/2001 e expõe que “a deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias *dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais*” (BRASIL, 1988). Em resumo, no trâmite atinente ao Congresso Nacional, da conversão das MPs em lei, antes da análise do mérito destas e deliberação sobre as emendas parlamentares, anteriormente citadas, a instituição fará

indicam a necessidade de que se fixe entendimento sobre o tema a fim de que a decisão da Corte não promova insegurança jurídica. Como consequência da tese aqui defendida, ficam preservadas, inclusive esta, no que diz respeito a esta inconstitucionalidade formal, as demais leis fruto de emendas em projetos de conversão de Medida Provisória em lei. (...) Diante do exposto, voto pela improcedência dos pedidos formulados na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127, tendo como pressuposto que o reconhecimento da inconstitucionalidade formal decorrente da impossibilidade de se incluir emenda em projeto de conversão de Medida Provisória em lei com tema diverso do objeto originário da Medida Provisória, deve, em obediência ao princípio da segurança jurídica, preservar, até a data deste julgamento, as leis fruto de emendas em projetos de conversão de Medida Provisória em lei, inclusive esta”. (BRASIL, 2016)

o exame dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, obstando o mesmo exame pelo STF.

Além dos pressupostos de admissibilidade de relevância e urgência para a edição das MPs, a Carta Magna veda a edição de medidas provisórias sobre determinados temas, dispostos no art. 62, § 1º, da CF. Têm-se, neste caso, estabelecidos os limites materiais (limitação do conteúdo) para a edição das MPs.

Por fim, se nota, que o controle de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal se dá, de fato, pelos dois vieses do controle de constitucionalidade: a) inconstitucionalidade material e; b) inconstitucionalidade formal. No primeiro, o controle judicial incide apenas sobre a manutenção da pertinência temática das MPs quando de sua conversão em lei, com o segundo caso incidindo no controle judicial da presença dos pressupostos constitucionais inerentes a sua edição.

3.2.2 Dos atos políticos do poder executivo: extradição e indulto

Analisadas as questões referentes às MPs, resta necessário analisar o posicionamento do STF sobre o controle de constitucionalidade dos chamados *atos políticos*, que, sempre de sua confecção, captam expressivo apelo midiático no país.

A título de exemplo, toma-se o julgamento da Reclamação nº 11.243, proposta pela República Italiana, no ano de 2011, relativa ao caso do italiano Cesare Battisti e que contribuiu enormemente para o debate do controle judicial pelo STF de atos políticos (BRASIL, 2011).

Cesare Battisti é um italiano condenado à prisão perpétua pelo judiciário italiano após diversos processos e 36 acusações. Entrou no Brasil com documentos falsos e acabou preso em solo nacional, em 2007. Posteriormente, obteve o status de refugiado político, por meio de decisão do Ministro da Justiça Tarço Genro (PRESSE, 2020).

A República Italiana, então, pediu sua extradição ao Supremo Tribunal Federal, que, em um primeiro momento, a admitiu (art. 102, I, g, CF), deixando claro, entretanto, em sua decisão, que tal prerrogativa estaria restrita ao Presidente da República. O Presidente da República, por sua vez, negou sua extradição, o que levou a propositura da reclamação supracitada pela República Italiana (BRASIL, 2011).

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, não deu provimento ao clamor italiano, fundamentando que: “O juízo referente ao pedido extradicional é conferido ao Presidente da República, com apoio em juízo discricionário, de caráter eminentemente político, fundado em

razões de oportunidade, de conveniência e/ou de utilidade (...) na condição de Chefe de Estado” (BRASIL, 2011).⁷

A Corte ponderou que o instituto da extradição possui natureza jurídica de ato de governo relativos à política internacional. A partir desse entendimento e com base no princípio da Separação dos Poderes (art. 2º da CF), indicou que não cabe ao Judiciário emitir juízo de mérito sobre prerrogativa presidencial quando no exercício da soberania nacional (BRASIL, 2011).

Percebe-se, por fim, que mesmo que se possa pleitear, junto ao STF, a extradição de um indivíduo atrelado ao status de refugiado e conseguir sua autorização, não é possível exigir tal ato do Presidente da República, detentor da prerrogativa. Vê-se assim, que a Corte estabeleceu, neste caso, critério objetivo em sua jurisprudência que poderá ser aplicado em quaisquer lides semelhantes futuramente.

Outro instituto jurídico de interesse para a presente investigação é o indulto, mais comumente conhecido como indulto natalino (art. 84, XII, CF), por ocorrer nas proximidades da data (BRASIL, 1988).

Usualmente tem natureza coletiva e visa beneficiar condenados que cumprem requisitos objetivos, como determinado tempo de prisão, ser acometido por doença grave ou condição de saúde específica, possuir bom comportamento, entre outros.

Recentemente, o então Presidente Jair Bolsonaro, em um de seus últimos atos na Chefia do Executivo, assinou a medida beneficiando, neste caso, os policiais envolvidos no massacre do Carandiru. Tal fato foi possível pela redação do art. 6º do Decreto nº 11.302 de 2022, que dispôs:

Art. 6º Será concedido indulto natalino também aos agentes públicos que integram os órgãos de segurança pública de que trata o art. 144 da Constituição e que, no exercício da sua função ou em decorrência dela, tenham sido condenados, ainda que provisoriamente, por fato praticado há mais de trinta anos, contados da data de publicação deste Decreto, e não considerado hediondo no momento de sua prática.

Parágrafo único. O disposto no caput aplica-se, ainda, às pessoas que, no momento do fato, integravam os órgãos de segurança pública de que trata o art. 144 da Constituição, na qualidade de agentes públicos (BRASIL, 2022).

Nota-se, na medida, que a definição de crime hediondo ganha grande importância, uma vez que o indulto dado faz referência expressa ao conceito. O que ocorre é que o

⁷ Texto extraído da ementa do acórdão do julgamento em questão, com referência ao voto exarado pelo Ministro Relator Celso de Mello na Extradção nº 855, DJ de 1º.7.2006.

homicídio, crime cometido pelos militares envolvidos no massacre do Carandiru, em 1992, só foi caracterizado como crime hediondo em 1994 (BRASIL, 1994).

O dispositivo em questão, foi considerado inconstitucional pela Procuradoria Geral da República (PGR), que ajuizou ADI 7330, afirmando:

É pressuposto constitucional para a válida edição do ato que concede o indulto natalino a circunstância de não abranger o decreto presidencial que o formaliza os crimes de prática de tortura, de tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos.

Nesse sentido, o decreto presidencial que concede o indulto natalino não pode alcançar os crimes que, no momento da sua edição, são definidos como hediondos, pouco importando se, na data do cometimento do crime, este não se qualificava pela nota de hediondez (BRASIL, 2022).⁸

Tal prerrogativa se faz presente no art. 5º, XLIII, da Carta Magna, entretanto, entrará em conflito com o Princípio da Irretroatividade da Lei Penal (art. 5º, XL, da CF), direito fundamental, estabelecido constitucionalmente. Portanto, nota-se que a atuação do STF está limitada, para o argumento em questão, visto disposição constitucional em contrário (BRASIL, 1988).

Todavia, a PGR propôs outra abordagem, mais adequada a situação afirmando que tratados internacionais proíbem o benefício à condenados por crimes considerados “lesa-humanidade” em âmbito internacional (BRASIL, 2022)⁹.

Portanto, o Supremo Tribunal Federal poderá percorrer dois caminhos em sua decisão, se optar pela constitucionalidade da medida, manterá o status quo no que diz respeito à repartição dos poderes da República, por outro lado, se optar pela inconstitucionalidade, ampliará sua competência, resultado da judicialização de tal medida, não podendo evitar o cunho ativista que advém de sua politização.

⁸ Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6543644>. Acesso em: 01/01/2023

⁹ "Indultar graves violações de direitos humanos consubstanciadas em crimes de lesa-humanidade significa ignorar direitos inerentes ao ser humano, como os direitos à vida e à integridade física, indo na contramão do processo evolutivo dos direitos fundamentais plasmados na ordem jurídica interna e internacional, com violação direta do dever constitucional de observância dos tratados internacionais de direitos humanos." Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6543644>. Acesso em: 01/01/2023

4 CONCLUSÃO

Como visto, a atuação do STF nas diversas esferas é heterogênea, por vezes, estabelece e segue solidamente a jurisprudência da Corte, como se viu em relação às MPs e à extradição, por vezes age discricionariamente, como em suas decisões sobre medidas *interna corporis*.

Haveria um padrão na atuação do STF, para essas questões?

Considerando que, em suas relações com o Poder Executivo, o STF não costuma criar complexidades no que tange a interpretação do texto constitucional, percebe-se que tal comportamento se dá por conta de as prerrogativas referentes aos atos do Poder Executivo estarem em sua totalidade disciplinadas constitucionalmente, enquanto reiteradas disposições regimentais do Poder Legislativo, de natureza *interna corporis*, só possuem natureza infraconstitucional, uma vez que a organização do poder Legislativo, deriva de normas constitucionais institutivas, ou seja, que dão às casas o poder de se organizar, por meio de regimentos e atos normativos, o que possibilita ampliar a atuação da Corte, uma vez que pode atuar arguindo a inconstitucionalidade destes.

Percebe-se que a criteriologia adotada pelo STF no controle de atos dos Poderes Executivo e Legislativo tem dois vieses: (1) de natureza impeditiva, que se caracteriza quando a norma constitucional é suficientemente clara e a corte não vê nela espaço para interpretação, como é o caso das leis de conversão das MPs, extradições e indultos; e (2) de natureza autorizativa, quando a Corte visualiza que determinada norma possui vácuo interpretativo, como nos casos das prerrogativas de relevância e urgência das MPs e das normas regimentais do Poder Legislativo frente a direitos fundamentais e princípios constitucionais.

Considera-se também que, em ambos os casos, o STF parece priorizar o sopesamento das consequências de suas decisões na ordem constitucional, social e econômica, por vezes, inclusive, contrapondo os parâmetros decisórios mencionados no parágrafo anterior.

Pelo exposto, têm-se que o Supremo Tribunal Federal, não considera em sua atuação sua natureza, se ativista ou não, mas sim, dois aspectos, a amplitude do vácuo da norma a ser interpretada e as consequências, políticas, econômicas e sociais de sua decisão. O princípio dos freios e contrapesos então, se faz mais do que necessário, na limitação da atuação da corte em sua esfera política, ao mesmo tempo que se deve ter cuidado com a judicialização exacerbada das questões referentes a essa esfera, pois cada decisão que o STF produzir, não terá o condão de reduzir sua competência (como se vê a despeito do Tema 1.120), mas sim de ampliá-la.

Portanto, é importante que cada poder aja na efetivação das garantias constitucionalmente previstas e no exercício de suas prerrogativas, sem evitar ou transferir a sua competência decisória aos outros. Dessa forma, será possível limitar o número de questões judicializadas, limitando, conseqüentemente, o *protagonismo* do Judiciário brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, George. *Ativismo Judicial: Os Perigos de se transformar o STF em Inimigo Ficcional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

BARCELLOS, Ana Paula de. O STF e os parâmetros para o controle dos atos do poder legislativo: limitações do argumento das questões interna corporis. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 8, p. 435-456, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/yHyZGgZVcGmN5HcyKrfXft/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 jan. 2023.

SILVA, Luís Inácio Lula da. Discurso de posse do presidente Lula no Congresso Nacional. *Lula*, 2023. Disponível em: <https://lula.com.br/discurso-de-posse-lula-2023/>. Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 11.302*, de 22 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.302-de-22-de-dezembro-de-2022-453260239>. Acesso em: 11 jan. 2023

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 8.930/94*, de 6 de setembro de 1994. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1994/lei-8930-6-setembro-1994-322476-publicacao-original-1-pl.html>. Acesso em: 11 de jan. 2023

BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm. Acesso em: 01 jan. 2023.

BRASIL. Presidência da República. *Lei n. 13.654*, de 23 de abril de 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13654.htm. Acesso em: 30 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.527 MC*. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=495496>. Acesso em: 11 jan. 2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029*. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>. Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127*. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10931367>. Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.330*. Disponível em:

<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI7330informacoes.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal., *Habeas Corpus n° 100.200*. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613706>. Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n° 24.817*. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605418>. Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n° 24.831*. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605418>. Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n° 33.663 MC*. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho550628/false>. Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação n° 11.243*. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1495257>. Acesso em: 11 jan. 2023.

CAMARGO, Margarida M. Lacombe. Judicialização da Política. *Youtube*, 23 jun. 2020. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=9_ATdxo3Hko. Acesso em: 20 out. 2022.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional: A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

HIRSCHL, Ran. *Rumo à Juristocracia: As origens e consequências do novo constitucionalismo*. Londrina: E.D.A., 2020.

PRESSE, France. Justiça da Itália confirma prisão de Cesare Battisti em regime de isolamento. *G1 - O Portal de Notícias da Globo*, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/09/09/justica-da-italia-confirma-prisao-de-cesare-battisti-em-regime-de-isolamento.ghtml>. Acesso em: 11 jan. 2023

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. 3. ed. Belo Horizonte: Cortez, 2011.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

VIEIRA, José Ribas; CAMARGO, Margarida M. L.; DA SILVA, Alexandre Garrido. O Supremo Tribunal Federal como Arquiteto Institucional: A Judicialização da Política e o Ativismo Judicial. *Revista Versus*, n. 2, p. 76-84, 2009. Disponível em <https://ceje.ufrj.br/wp-content/uploads/2019/11/VersusN2.pdf>. Acesso em: 20 out. 2020.

VIANNA, Luiz Werneck *et al.* *A judicialização da política no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.